

RAPPORT
ET PROJET DE DÉCRET

PRÉSENTÉS

AU NOM DE LA COMMISSION DES ONZE,

PAR LANJUINAIS,

Le 7 Fructidor, an 3,

Sur l'envoi et la publication des lois ;

IMPRIMÉS PAR ORDRE DE LA CONVENTION NATIONALE.

IL importe aux citoyens et à l'État que la loi, *expression de la volonté générale*, s'exécute sans retardement ; il faut que nul obstacle ne s'interpose entre elle et ceux qu'elle régit; il faut sur-tout que les dépositaires de la loi ne puissent, ni pour eux, ni pour leurs amis, en avoir la connoissance anticipée, et en abuser au préjudice de la fortune publique ou de celle de leurs concitoyens.

Si l'organe du président qui énonce la loi pouvoit retentir dans toute la France, toute volonté contraire devroit cesser à l'instant : dès que la loi existe, elle commande ; il suffit qu'on ait pu la connoître, pour qu'on soit tenu de s'y conformer.

Mais quoiqu'il fût à desirer que la loi, rapide comme l'éclair, parût simultanément sur tous les points de la République, comme elle n'y peut parvenir que par succession de temps, il faut fixer l'époque précise où l'obligation de s'y soumettre doit commencer.

Vous devez encore établir et indiquer les lieux de dépôt où la loi doit être conservée.

Il y a différentes sortes de lois ou actes du corps législatif, et ces lois peuvent exiger des formes différentes, soit pour la publication, soit pour le dépôt.

Les unes, comme les lois civiles, criminelles, militaires, les lois de police correctionnelle, les lois maritimes et les lois additionnelles ou déclaratoires, doivent être publiées en entier et conservées dans des dépôts publics, à la portée de tous les citoyens, où chacun ait la faculté, soit de les consulter, soit même de s'en procurer sur-le-champ un exemplaire à prix modéré.

Les autres ayant pour objet des intérêts personnels, par exemple des réclamations contre le domaine ou contre le trésor public, n'ont besoin que d'être annoncées par leur titre ; l'œil actif de l'intérêt particulier saura bien les reconnoître et les trouver ensuite au besoin dans les archives nationales. Il suffit donc de les envoyer manuscrites, et aux seules autorités dans le ressort desquelles il faut que leurs dispositions soient exécutées.

Il y a aussi des lois particulièrement relatives aux événemens ou à la police du moment, comme en cas de paix ou de guerre, de sédition ou de troubles. Celles-là doivent porter avec elles l'appareil nécessaire pour être immanquablement connues, et ne pas laisser le moindre prétexte aux perturbateurs qu'elles seroient destinées à contenir ou à réprimer.

Ainsi, à chaque espèce de loi se trouve déja naturel-

lement approprié un mode de publication qui lui convient davantage. Il seroit injuste ou superflu de n'avoir que la même forme pour toute espèce de loi.

Il est des hommes qui pensent que toute loi doit pour ainsi dire frapper non-seulement au seuil de chaque porte, mais même atteindre physiquement les yeux et l'oreille de chaque administré en particulier : c'est une erreur. Dans un état, le gouverné n'est pas totalement dispensé des soins nécessaires à son instruction. Ce que le gouvernement lui doit, c'est de le mettre facilement à portée de connoître la loi par une transmission *rapide*, *immédiate*, *authentique* et *assurée*.

Dans la recherche des moyens les plus propres à remplir ce but, nous avons dû examiner les questions suivantes :

Faut-il, avant que la loi devienne règle des actions, qu'il se soit écoulé un laps de temps plus ou moins borné du jour qu'on a pu la connoître ?

L'instant auquel la loi oblige sera-t-il ou non le même par tout le territoire français ? ou bien sera-t-il le même seulement dans la circonscription de chaque territoire départemental au chef-lieu duquel on l'aura reçue, ou dans le ressort de chaque tribunal, de chaque canton, de chaque commune ?

Y aura-t-il des délais fixés suivant la longueur des routes, et le temps ordinairement nécessaire pour que la loi faite, scellée, imprimée, arrive aux chefs lieux de ces mêmes départemens ? Enfin, y aura-t-il comme autrefois des transcriptions sur registres, des lectures publiques, des affiches, des publications à son de trompe et de tambour, etc. ? Et toutes ces formalités, si on les croit indispensables ou même simplement utiles, seront-elles ou non regardées comme essentielles à la loi, pour la rendre obligatoire aux habitans de chaque lieu?

Toutes ces questions nous ont paru se résoudre en une seule, ou plutôt une seule considération, déja présente à vos esprits, suffit pour la décider; et cette importante considération, la voici :

La loi, comme expression de la volonté générale, *ordonne dès qu'elle existe, oblige dès qu'il est mora-*

lement certain qu'on la connoît ou qu'on a pu la connoître.

Ainsi, dès qu'un exemplaire authentique la répétera dans un chef-lieu de département, il y sera en quelque sorte l'écho de la voix du président qui l'a proclamée au chef-lieu de la France, et elle y doit produire son effet; c'est-à-dire, qu'à l'instant où par sa forme matérielle et palpable on peut y constater, d'après un signe authentique, la réalité de son existence, il n'est plus permis de la méconnoître; elle y sert de titre incontestable pour ou contre celui qui l'invoque ou qui la viole, ou qui, par des moyens frauduleux, tâche de s'y soustraire.

D'après la constitution qui va s'établir, les lois ne seront plus une production clandestine ou prématurée; leur forme ne ressentira plus ni le despotisme ni l'anarchie; la discussion en sera toujours connue à l'avance; des délais toujours observés sépareront le projet d'avec la sanction : tant d'éclat, en un mot, accompagnera leur naissance, qu'il sera vraiment impossible à aucun de ceux qu'elles peuvent intéresser directement ou indirectement, présentement ou à l'avenir, d'ignorer qu'elles existent. L'extrême publicité qu'elles auront par l'établissement d'un *bulletin officiel* envoyé aux autorités constituées, et par l'abonnement ouvert à tous à un prix modique, multipliera les notions de cette existence; et les dépôts convenablement multipliés que vous en ordonnerez, acheveront de fournir toutes les facilités nécessaires pour vérifier très-facilement, quand on le desirera, les dispositions qu'elles renferment.

Oui, citoyens, cette forme de publication est la plus simple en même temps qu'elle est la plus rapide, la plus sûre, la moins susceptible d'inconvéniens; c'est celle qu'un usage long et pénible des fonctions législatives vous a fait découvrir, pour ainsi dire, sans la chercher : l'expérience vous invite à la rendre générale. Déja, dans certains cas, vous ordonnez *l'insertion d'une loi au bulletin pour tenir lieu de publication.* Ainsi, vous prévenez l'erreur où jette un texte altéré par des journaux infidèles; ainsi, vous accoutu-

mez les individus à s'occuper de leur existence, de leurs droits et de leurs devoirs, et ils savent où s'adresser pour s'instruire. Vous n'userez que dans les cas d'exception prévus, de formes extraordinaires et portées expressément par la loi.

Ainsi, dans des momens de sédition ou de trouble, soit à prévenir, soit à réprimer, la publication se fera à son de trompe ou de tambour, et avec lecture et affiche; mais, pour la plupart des lois, c'est au bulletin qu'on doit les trouver, qu'on doit pouvoir les méditer à loisir. Ainsi, la loi ne se perdra pas dans l'air avec la voix d'un crieur public; elle ne sera ni la proie des vents ni le jouet des orages; mais, consignée dans un journal officiel, muni de caractères extérieurs qui le rendront authentique, et répandu sans privilége pour personne sur tous les points du territoire français, elle y parviendra progressivement et promptement; et il faudroit ne vouloir prendre aucune espèce d'intérêt au gouvernement de sa patrie; il faudroit vivre entièrement et constamment séparé du reste de ses concitoyens, pour soutenir avec quelque vraisemblance qu'on n'eût pas été à portée de la connoître assez, du moins pour daigner l'aller consulter dans les dépôts que vous fixerez.

Aux motifs de simplicité, d'ordre et d'économie qui vous invitent à consacrer ce moyen de publication, sûr, général, facile et rapide, viennent se joindre d'autres considérations qui ne sont pas indignes de vous être exposées.

Deux raisons bien différentes firent vraisemblablement adopter les formes anciennement en usage pour la promulgation des lois. D'une part, le pouvoir législatif n'étoit pas, malgré mille usurpations, tellement reconnu pour appartenir exclusivement aux monarques, que les cours dites souveraines n'y prétendissent pour leur part à une sorte de véto. Le peuple voyoit alors avec plaisir ce conflit d'autorité, vaine image de ses droits. la transcription devenoit un complément nécessaire à l'acceptation de la loi; mais les rois, en distribuant des faveurs, en envoyant des lettres de jussion, soutenues, s'il le falloit, d'un appareil militaire, savoient bien soustraire à cette difficulté leurs ordres absolus. D'une autre part, ces lois

trop souvent bursales, annonçant communément au peuple quelque nouvelle calamité, n'excitoient point en lui un vif empressement pour les connoître ; des lois qui avoient pour objet ordinaire d'avilir les habitans sous le joug de différentes servitudes, d'aggraver le poids des impots, de constater, de régler, d'augmenter les priviléges de la noblesse, d'établir des commissions spéciales pour condamner aux galères ou à la mort des gens qui, du bord d'une rive à l'autre, passoient du sel aux malheureux hors d'état d'acheter le sel du roi ; en un mot, des lois qui ne permettoient ni aux propriétaires d'une maison de la vendre sans en donner une partie au seigneur, ni au propriétaire de terre de tuer le lièvre qui venoit manger ses choux ; des lois aussi barbares avoient besoin qu'on épuisât tous les moyens de rendre leur publication éclatante. On chérissoit dans cet odieux régime ces formes au moins dilatoires qui, sous prétexte de consommer la promulgation, en retardoient l'effet désastreux, ou dont la multiplicité ménageoit quelque ressource pour les éluder. Désormais que, sous le gouvernement constitutionnel, les lois, par les précautions prises dès leur formation, n'auront plus d'autre but que l'avantage universel et commun ; maintenant qu'au lieu de les éluder, on aura le droit assuré d'en obtenir la réforme, les citoyens montreront à les connoître autant d'empressement qu'ils y mettoient autrefois d'insouciance : enfin, la publicité, la sage lenteur des délibérations dans les deux conseils, associent, pour ainsi dire, le peuple entier aux travaux de ses législateurs ; et les intervalles multipliés entre leurs diverses délibérations, en lui annonçant d'avance quel en est l'objet et le progrès, ne laisse aucun prétexte à ceux qui regarderoient encore ce genre de publication comme insuffisant.

Dans un tel état de choses, les législateurs peuvent sans danger dépouiller les lois de tout appareil bruyant, de toute pompe étrangère ; c'est assez, s'ils s'appliquent avec soin à n'en rendre jamais que de sages et d'utiles aux gouvernés. La bonté seule de la loi doit lui concilier le respect dont elle peut avoir besoin pour faciliter

son exécution. Heureux le pays où le faste de la promulgation n'est pas un moyen nécessaire pour obtenir l'obéissance ! Citoyens collègues, laissez aux despotes le soin d'éblouir par cette sorte déclat ; mais qu'on aime, qu'on chérisse, qu'on révère profondément vos lois, par le sentiment du bien-être dont elles deviendront la source : faites que, suivant leur définition, elles soient vraiment *l'expression de la volonté générale*, qu'elles soient justes et bienfaisantes, qu'elles nous mènent à la liberté sous les étendards du bonheur ; et loin d'emprunter aux despotes ces formes bruyantes dont ils ont besoin pour faire écouter leurs ordres, on s'empressera, dans la paix et le silence, d'apprendre les vôtres et de s'y conformer.

Le bulletin des lois, que nous vous proposons, réunit tous les avantages : il sera d'une dépense très-légère pour l'Etat, d'un prix modique pour le particulier ; les retards combinés ne pourront plus favoriser la fraude, servir les projets d'aucune faction ; vous rendrez l'exécution de la loi indépendante même des négligences de quelqu'espèce d'autorité constituée que ce soit ; nulle sorte de mystère n'enveloppera sa marche, ne cachera son arrivée, et ne favorisera des manœuvres secrétement oppressives. Ainsi, vous assurerez uniformément l'ordre qu'elle doit établir, et vous aurez atteint, par cette mesure simple et grande, le but que vous devez vous proposer dans le choix des formes pour la publication des lois, puisque vous laissez exposé aux moindres inconvéniens, aux moindres obstacles possibles, l'effet salutaire qu'elles doivent constamment produire dans toute la République.

Dans ce moment, nous vous proposons que le bulletin des lois soit gratuitement envoyé a tous les fonctionnaires chargés de les faire exécuter.

Peut-être, en conservant cette gratuité, on pourroit songer à en recouvrer les frais par le produit des abonnemens volontaires ; peut-être aussi qu'un jour on appercevra que la comptabilité de cette partie pourra se couvrir d'obscurités ; que la dilapidation des deniers, le gaspillage des matières seront des effets presqu'inévitables de

cette gratuité. On pourra penser que les fonctionnaires, ainsi que tous les autres habitans de la République, doivent se procurer, à leurs frais, le bulletin des lois; la modicité du prix, fondé sur l'abondance des souscripteurs constans, rendroit cette charge infiniment légère à chacun d'eux. Ils pourroient même, à la différence de tout autre souscripteur volontaire, n'acquitter leur abonnement que par une réduction facile à opérer sur le traitement que l'Etat leur paie. Enfin, il nous échappe de penser que, dans le produit d'un tel établissement, on pourroit trouver un jour quelque ressource pour les dépenses de l'Etat.

Vous peserez ces réflexions dans votre sagesse.

Il reste encore à vous observer que votre commission des onze a cru qu'au bulletin des lois devoient être joints, dans un feuilleton séparé, tous les projets admis à la discussion dans le conseil des cinq cents, et les résolutions de ce conseil, afin que l'opinion publique sur les lois se forme également dans toute la France, et toujours d'après des textes authentiques. Nous vous proposons une précaution sûre et fort simple pour que cette publication des projets, si avantageuse en elle-même, soit exempte de confusion et de toute espèce d'inconvénient.

Voici le projet de décret :

PROJET DE DÉCRET.

ARTICLE PREMIER.

Aussitôt qu'une loi ou un acte du corps législatif sera revêtu des formes de publication prescrites par la constitution, le directoire exécutif le fera imprimer et publier, sans aucun retard, dans un *bulletin officiel*, à moins que l'envoi manuscrit n'en soit formellement ordonné par le corps législatif; et, dans ce dernier cas, le bulletin contiendra l'intitulé de la loi.

Ce bulletin sera intitulé *Bulletin des lois*, et contiendra les lois et les actes du corps législatif, ainsi que les proclamations et les arrêtés du directoire exécutif

pour assurer l'exécution des lois ; aucun autre écrit n'y sera inséré.

I I.

Toute résolution du conseil des cinq cents, et même tout projet de décret dont ce conseil aura ordonné l'impression et l'ajournement, seront insérés dans un feuilleton qui accompagnera le bulletin des lois.

A cet effet, il sera envoyé, dans les vingt-quatre heures, des expéditions en forme de ces résolutions et projets, au directoire exécutif, qui sera tenu de les publier sans retard.

Le feuilleton sera intitulé *Feuilleton des résolutions et des projets de lois* ; on y lira en tête de chaque première page cet avertissement : *Les dispositions suivantes ne sont pas des lois, elles n'obligent pas les citoyens.*

I I I.

Chaque numéro, tant du bulletin que du feuilleton, sera empreint de signes extérieurs d'authenticité, fixés par délibération du directoire exécutif.

I V.

Immédiatement après l'impression, le bulletin et le feuilleton seront adressés par les couriers ordinaires aux membres du corps législatif, aux présidens des administrations de département et de municipalité, au président du tribunal de cassation, aux présidens des tribunaux civils, correctionnels et de commerce, aux présidens et accusateurs publics des tribunaux criminels, aux juges-de-paix, aux ambassadeurs, aux envoyés, et aux consuls de la République.

V.

Le directoire exécutif les fera passer en même temps aux ministres, à ses commissaires près les tribunaux, à leurs substituts, à ses commissaires près les administrations de département et de municipalité.

V I.

Il les fera parvenir également, sans délai, aux com-

missaires ordonnateurs et ordinaires des guerres, aux chefs d'état-major et d'administrations maritimes.

VII.

De trois mois en trois mois, un cahier des lois rendues pendant le dernier trimestre, ainsi qu'un exemplaire de chacun des recueils de lois par ordre de matières lorsque le directoire aura jugé à propos d'en former, sera envoyé à chaque tribunal, dans la personne du greffier, et à chaque corps administratif, dans celle du secrétaire. Lesdits exemplaires y resteront déposés à perpétuité pour l'utilité publique.

Ces cahiers et recueils seront empreints des mêmes caractères d'authenticité que le bulletin des lois.

VIII.

Tout citoyen auquel le bulletin et le feuilleton ne devront pas être envoyés gratuitement, pourra s'en procurer des exemplaires par voie d'abonnement et de souscription.

IX.

L'abonnement sera fixé par le directoire exécutif à un prix modéré, de manière qu'il couvre seulement les frais de papier, d'impression, de distribution et de transport.

X.

Il y aura, dans chaque commune de cinq mille habitans et au-dessus, un bureau destiné à recevoir les abonnemens, et à fournir à un prix également modéré les numéros séparés du bulletin officiel, et les cahiers séparés de chaque trimestre.

XI.

En conséquence de la présente loi, il ne sera plus fait ordinairement de publication de lois par lecture publique, par réimpression ni affiche, ni à son de trompe ou de tambour, en aucun département, aux frais de la Répu-

blique, si ce n'est lorsque ces formalités seront expressément ordonnées par un article de la même loi rendue.

Pourront néanmoins le directoire exécutif et chaque administration de département ou de municipalité, par délibération spéciale et sous leur responsabilité, ordonner, soit pour des lois anciennes, récentes, soit même pour des réglemens, telles de ces formalités particulières qu'ils jugeront convenables.

X I I.

Néanmoins, les lois et actes du corps législatif obligeront, dans l'étendue de chaque département, du jour auquel le bulletin officiel où elles seront contenues sera distribué au chef-lieu du département.

Ce jour sera constaté par un registre où les administrateurs de chaque département certifieront l'arrivée de chaque numéro.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
4 complémentaire, l'an III.